



Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslatról

1. A helyi önkormányzati rendszerünk átalakításának céljai és főbb irányai

Magyarország 2011. április 25-én elfogadott új Alaptörvénye a jelenleg még hatályos Alkotmányhoz képest eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert mind formai, mind tartalmi szempontból.

Formailag szakít a jelenlegi, főként garanciális okokból született részletező szabályozással és csak keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a további részletek kidolgozását.

Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására a korábitól eltérő fogalmat használ, miszerint "a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok". A hatályos szabályozástól eltérően tehát, nem jelenik meg a helyi önkormányzashoz való jog kollektív alapjogként az Alkotmányban.

Intézményesítésre kerül viszont a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a korábbi ellenőrzés helyett.

Az Alaptörvény nem sorolja fel a klasszikus felügyeleti eszközöket (pl. felfüggesztés, mulasztás pótlása stb.), de még az utólagos törvényességi ellenőrzést is határidőhöz, a jogszabálysértőnek vélt rendelet, vagy határozat kézhezvételétől számított 15 naphoz köti.

Az Alaptörvény a Kormány törvényességi felügyeletének hatásköri szabályát a fővárosi és megyei kormányhivatalokra ruházza és ezzel együtt szabályozza az egyetlen quasi felügyeleti elemet, a kölcsönfelvétel, vagy kötelezettségvállalás fővárosi, megyei kormányhivatali jóváhagyásához történő kötését.

Régi szakmai törekvések valósulnak meg viszont a helyi önkormányzatok feladatellátásában a kötelező társulás előírhatóságának alkotmányos biztosításában.

Gyakran felmerült kérdés volt a helyi önkormányzati választási ciklus öt évre történő megnyújtása is, mely megvalósulása azonban nem közigazgatási szakmai, hanem politikai jellegű.

Ezen felül csak azt rögzíti az Alaptörvény, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény szabályozza.

Mindezekre tekintettel nagy várakozások előzték meg a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény előkészítését és tervezetének alakulását.

A 2011 június elején megjelent szabályozási koncepció abból indult ki, hogy a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként alakult ki és az "önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságos-

sági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe".

Ezt elfogadva meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a jogi szabályozás szintjén valóban sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni, ami nem problémamentesen, de alapvetően jól működött.

A két évtizedes működés ugyanakkor számos meg-alapozott hiányosságot is feltárt, és a kidolgozott szakmai alternatívák nagy része a kétharmados parlamenti többség hiánya miatt sosem valósulhatott meg. A jelenlegi koncepcióban főként ezek a korábbi felvetések jelentek meg.

Így a törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú eszközökkel való megerősítése, az ellenőrzési rendszer kiteljesítése, a kötelező társulási rendszer kivételes eszközként történő bevezetése, a feladat és hatáskörök tisztább rendszerének kialakítása, a finanszírozási rendszer reformja, a feladattal együtt mozgó önkormányzati tulajdon vagy használat, a megyék jogállásának a rendezése, vagy éppen a fővárosi közigazgatási rendszer felülvizsgálata stb. az elmúlt húsz év önkormányzati reformprogramjainak állandó elemei voltak.

A koncepció igazi nagy kérdése az lett volna, hogy ezekből az elemekből miképpen lehet olyan koherens rendszert építeni, ami nem jelent visszalépést a helyi demokrácia adott állapotából. Erre azonban ez a változat a többé-kevésbé megalapozott helyzetértékelés ellenére sem igazán adott választ. Azt azonban már látni lehetett a tézisszerűen vázolt elképzelésekből, hogy a tervezett változtatások a korábbi liberális kereteket szigorúbb korlátok közé helyeznék.

A 2011 november elején a Kormány által az Országgyűléshez benyújtott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása ezeket a várakozásokat igazolja, amikor elismeri azt, hogy "az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását..." de "napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul".

Az okok is világosnak tűnnek az indokolásból, miszerint "az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének ártérítelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az európai uniós tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése".

A neoliberais állam és az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását preferáló közmenedzsmentre épülő közigazgatása helyett az állam szerepét jobban betöltő és a közhatalmi eszközöket ismét a rangján kezelő új típusú közigazgatás kell, melynek része a helyi önkormányzati rendszer.

A törvényjavaslat preambuluma ezt egyértelművé is teszi, amikor deklarálja azt, hogy "a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését."

2. A konkrét jogi szabályozás tervezetéről

Az új önkormányzati törvénytervezet szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzathoz való alapjog jelenleg hatályos alkotmányi szabályozását. Ugyanakkor a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít.

Lényeges változás még, hogy a tervezet nyomatékosítja azt, hogy "a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként" működnek, lezárva ezzel minden olyan, az elmúlt évtizedekben fel-fel bukkanó vitát, mely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte. Az egy más kérdés, hogy egy ilyen fajsúlyos kérdés rendezése inkább az Alaptörvénybe való, mert így e preambulumi rendelkezésnek hiányzik az alkotmányos lába.

Kár, hogy a határozottnak tűnő deklarációt az Alaptörvény 34. cikkének szabályozása lerontja, mert az "a helyi önkormányzat és az állam" megfogalmazást alkalmazza, amiből az előbbiekhöz képest akár ellenkező következtetésre is lehet jutni.

Következetlenné tűnik a szabályozási tervezet akkor is, amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza – a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga, csakúgy mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése tartalmilag megmaradó alapvető jogintézmények.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a feladattípusokat illetően – a jegyzői államigazgatási feladatellátás rendszerétől eltekintve – nem változik, de a tervezet részletesebben szabályozza a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét. Ugyanakkor bevezeti azt a szabályt, hogy a kötelező feladat és hatáskör-telepítése esetén a településnagyság és teljesítőképesség mentén differenciálni kell azokat.

A kötelező feladatok körében kerülne szabályozásra az a sajátos jogintézmény is, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően. Részletszabályok hiányában nem dönthető el az, hogy ez a súlyos rendelkezés a törvényességi felügyelet részeként működő – a korábbi változatokban szereplő – mulasztás pótlása, vagy *sui generis* intézmény.

Az egész feladatellátásra kiterjedő leglényegesebb változás, hogy az eddig általánosnak mondható jegyzői államigazgatási feladatellátás megszűnik, azaz a helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatellátásban kivételessé válik és a polgármesterre, illetve közgyűlési elnökre korlátozódik. Ez pedig megnyitja az utat a jegyzői jogállás változásához és a szabályozási tárgykörön kívül eső helyi államigazgatási szervezeti rendszer átalakításához, a járási hivatali rendszer létrehozása előtt is. Ez utóbbi által az államigazgatás "vissza-

veszi" a helyi önkormányzatoktól az általuk eddig nagy számban intézett államigazgatási ügyeket.

A járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás azért a helyi önkormányzati rendszerben is megjelenik a "járászékhely város" új települési önkormányzati kategóriájában és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatásokban.

A fővárosi helyi önkormányzati rendszer azon megoldása, hogy egy területen két típusú települési önkormányzat működik, nem változik csak az eddigieknél egyértelműbben történik a köztük lévő feladatmegosztás a részletszabályozást külön jogszabályra bízva.

A megyei önkormányzatok mint területi önkormányzatok feladata a területfejlesztésre és rendezésre változik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó új szabályozás tervezete részletesebb a jelenleg hatályosnál és új elemeket, például méltatlansági eljárás stb., is tartalmaz.

A polgármester pozíciója általában is erősödik, de azal hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében is.

Ez utóbbi tekintetében lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, amikor a tervezet a 2000 fő lakosság alatti települések számára kötelezően elrendeli az "önkormányzati közös hivatal" létrehozását.

A helyi önkormányzatok társulásait a tervezet a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza. Érdekes azonban, hogy az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulásról a szabályozási tervezet semmit sem mond.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnik a lakosság szám, igaz a többi feltétel szigorúsága miatt ez gyakorlatilag igen nehéz lesz.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjainak szabályozása a tervezet szerint alapvetően változik, a központi állami beavatkozás lehetőségeinek alapos kiterjesztése és a feladatfinanszírozás bevezetése mentén.

Erősödik a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere, a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége.

Ugyanakkor jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de ahhoz a Kormány hozzájárulása is szükséges lesz.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett a felügyelet bevezetésében mutatkozik.

A már ismert változások egyik része az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatához kapcsolódik, melyek egy része az Alkotmánybíróságtól a Kúriához kerül át.

Ennél fontosabb azonban azon felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése, melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből.

Ezek közül kiemelkedik az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén – igaz a bíróság döntése nyomán – a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője lesz jogosult.

A nemzetközi gyakorlatban széles körben alkalmazott intézmény átvétele viszont az, hogy az önkormányzati határozatok törvényességi ellenőrzésének folyamatában lehetőség lesz az önkormányzati határozat végrehajtásának felfüggesztésére.

Érdekes, hogy egy olyan klasszikus felügyeleti eszköz, mint a kötelező feladat ellátása esetén a mulasztás költségére és veszélyére történő pótlása – bár több változatban szerepelt – helyett végül is egy másik mechanizmus került be a tervezetbe. A mulasztás tényét a bíróság állapítja meg, mely pedig a pótlás érdekében megalapozza a felügyeleti bírság alkalmazását.

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozása részletező jellegűvé vált, ami érthető az új felügyeleti eszközök bevezetéséhez kapcsolódó garanciális követelmények miatt.

3. Következtetések

A legfontosabb változások áttekintését követően összességében rögzíthető, hogy a helyi önkormányzatokról szóló T/4864.számú törvényjavaslat benyújtott változata a jelenleg hatályos rendszertől eltérő modellt valósít meg.

Ennek lényege a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű.

A megváltozott autonómia-felfogást áthatja a hatékonyabb és ésszerűbb működtetés szándéka, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célja.

Ezt kiegyensúlyozandó, érdekes és újszerű kísérletek találhatóak a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére. A kodifikációban alkalmazott jogi eszközök és technikák pedig ennek fényében értékelhetők igazán. A tervezet még sokat változhat a parlamenti vita eredményeként, de a fő irányokra ez várhatóan már nem lesz hatással.

Balázs István
tudományos főmunkatárs